

Anna Trela*

Sankcje za wyłączenie gruntów leśnych z produkcji w świetle doktryny i orzecznictwa – głos w dyskusji

Sanctions for the exclusion of forest land from production in the light of doctrine and case law – a voice in the discussion

Abstract. The Act of 3 February 1995 on the protection of agricultural and forest land in Article 28 provides for sanctions for the exclusion of agricultural and forest land from production contrary to the provisions of the Act (paragraph 1) or without a decision authorising the exclusion in the case of land which has been designated in the local spatial development plan for non-agricultural or non-forest purposes (paragraph 2). In the first case, the authority shall set a fee of double the amount due, and in the second case, the authority shall issue a 'legalisation' decision based on Article 12 and increase the amount due by 10%.

The provision of Article 12(6) of the Law on the Protection of Agricultural and Forestry Land also provides for the possibility of reducing the amount due by the value of the land in accordance with the market price. The possibility of applying Article 12(6) in the case indicated in Article 28(2) of the Agricultural and Forest Land Protection Act is problematic. It should be emphasised that the content of the provisions in question has not changed since 1995. They were treated as two different legal situations and did not give rise to any doubts in practice or jurisprudence. It was accepted that the authority obliged to issue a legalisation decision had the right to apply Article 12(6). The position of administrative courts has been different for several years now, according to which the provisions of Article 28(1) and (2) should be treated jointly, as they both provide for sanctions, although they constitute separate editorial units. In the doctrine approval is also found for the new views of the judiciary accepting that in the case indicated in Article 28(2) it is not possible to apply a reduction in the amount due by the value of the land. The practice presented by the regional directorates of the State

* Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-2014-5579>, e-mail: anna.trela@amu.edu.pl.

Forests, on the other hand, is very diverse. The problem that has arisen requires that the various positions be voiced and evaluated.

Keywords: protection of forest land – exclusion of land from forestry production – sanction – legalization – reduction of dues

Wprowadzenie

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹ w art. 28 przewiduje sankcje za wyłączenie z produkcji gruntów rolnych i leśnych niezgodnie z przepisami ustawy (ust. 1) albo bez decyzji zezwalającej na wyłączenie w przypadku gruntów, które zostały przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze lub nieleśne (ust. 2). Przez wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i leśnej, zgodnie z definicją ustawową, „rozumie się [...] rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów; nie uważa się za wyłączenie z produkcji gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3, jeżeli przerwa w rolniczym użytkowaniu tych obiektów jest spowodowana zmianą kierunków produkcji rolniczej i trwa nie dłużej niż 5 lat”. Przy czym przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne – to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

Gruntami leśnymi w rozumieniu u.o.g.r.l. są grunty: (1) określone jako lasy w przepisach o lasach, (2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej, (3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Mimo że art. 28 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l. pozostaje w niezmienionym brzmieniu od czasu uchwalenia, to jego interpretacja podlega istotnym wahaniom zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w praktyce regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych. Istotne jest zatem ustalenie wykładni obu przepisów i ich znaczenia oraz celu obu sankcji. Celem dalszych rozważań nie jest jednak odnoszenie się do wszystkich kwestii związanych z wyłączaniem gruntów leśnych z produkcji, ale skupienie się jedynie na sankcjach określonych w art. 28 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l., które z natury odnosić się będą w pewnym zakresie także do wyłączeń gruntów rolnych z produkcji, ponieważ przepisy ogólnie wskazują, że sankcje dotyczą „wyłączenia gruntów z produkcji”, a zatem gruntów zarówno leśnych, jak i rolnych.

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 82, dalej „u.o.g.r.l.”.

1. Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i leśnej

W doktrynie trafnie przyjmuje się, że „[o]chrona gruntów rolnych i leśnych przejawia się przede wszystkim ilościowym ograniczeniem ich przeznaczenia na cele nierolnicze lub nieleśne. O przeznaczeniu tym obligatoryjnie przesądzają zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż jednym z zadań planowania przestrzennego jest ustalenie przeznaczenia terenu na określone cele oraz zasad jego zagospodarowania”².

W myśl art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wymóg sporządzenia planu dotyczy m.in. gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, a pozostałych gruntów leśnych – marszałka województwa (w odniesieniu do gruntów leśnych innych właścicieli niż Skarb Państwa) na przeznaczenie wnioskowanego gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze i nieleśne. Wyrażenie zgody, o której mowa powyżej, następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Do wniosku dotyczącego gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wójt (burmistrz, prezydent miasta) dołącza opinię dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w odniesieniu do gruntów parków narodowych – opinię dyrektora parku.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do przypadku, w którym wyłączenie gruntu leśnego z produkcji leśnej jest dokonywane na wniosek. Wnioskodawcą może być właściciel albo posiadacz samoistny, zarządca lub użytkownik, użytkownik wieczysty oraz dzierżawca nieruchomości, na podstawie art. 4 pkt 4 u.o.g.r.l. W chwili składania wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji leśnej, wnioskodawca nie musi legitymować się tytułem prawnym do gruntu. Tytuł prawny może wynikać z: prawa własności, użytkownika wieczystego, posiadania samoistnego, zgody właściciela na wyłączenie

² I. Derucka, *Grunty rolne i leśne w procedurze planistycznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8, s. 87.

gruntu z produkcji przez wnioskodawcę (zawartej np. w umowie zarządu, użytkowania, służebności, służebności przesyłu lub innej umowie nienazwanej) albo orzeczenia zastępującego zgodę właściciela, np. decyzji starosty wydanej na podstawie art. 124 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³ lub orzeczenia sądu ustanawiającego służebność, z którego wynika zgoda na wyłączenie gruntów leśnych z produkcji.

Wyłączenie gruntu z produkcji leśnej następuje w drodze decyzji dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, określonej w art. 11 u.o.g.r.l., a w odniesieniu do gruntów leśnych znajdujących się na terenie parków narodowych – decyzji dyrektorów parków. Z kolei należność i opłaty roczne z tytułu wyłączenia ustalane są na podstawie art. 12 u.o.g.r.l. Jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny: „Z art. 11 ust. 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika wprost, że wyłączenie gruntu z produkcji rolnej wymaga uzyskania stosownej decyzji administracyjnej. Decyzja taka nie jest bowiem wynikiem zawarcia przez strony umowy dzierżawy bądź innej umowy prawa cywilnego, na której mocy strony przewidziały bądź dopuściły zmianę przeznaczenia gruntu na grunt nierolny. Tym samym decyzja o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej nie może być zastąpiona innym aktem, w tym w szczególności umową kreowaną wolą stron”⁴.

Osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, ma obowiązek uiścić należność i opłaty roczne, a w odniesieniu do gruntów leśnych – także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji, tj. „[o]d wprowadzenia realnych zmian w istniejącej rzeczywistości – rozpoczęcia innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów. Dopiero ustalenie tego faktu daje podstawę do wydania decyzji w sprawie ustalenia opłaty”⁵. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, „[w] sytuacji, gdy skarżący występuje o zezwolenie na wyłączenie z produkcji [...] jedynie takiej powierzchni gruntu, jaka jest niezbędna na cele zaplanowanej i ściśle określonej budowy, organ administracji nie może orzekać o zezwoleniu na wyłączenie z produkcji rolniczej gruntów, które są

³ Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 344 ze zm.

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 17 VIII 2023 r., sygn. akt I OSK 446/22, LEX nr 3600037.

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Krakowie z 12 IV 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 239/18, LEX nr 2494458.

zbędne dla takiej budowy i o których wyłączenie skarżący nie wnosił”⁶. Wysokość jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyrąb drzewostanu stanowi różnicę między spodziewaną wartością drzewostanu w wieku rębności, określonym w planie urządzania lasu, a wartością w chwili jego wyrębu. W drzewostanach młodszych, w których nie można pozyskać sortymentów drzewnych, odszkodowanie to stanowi wartość kosztów poniesionych na założenie i pielęgnację drzewostanów.

Zgodnie z art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l. należność, o której mowa powyżej, pomniejsza się o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji. Należność uiszcza się w terminie do 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a opłatę roczną za dany rok uiszcza się w terminie do dnia 30 czerwca tego roku, przyjmując w odniesieniu do gruntów leśnych za podstawę ustalenia cenę 1 m³ drewna, stosowaną przy wymiarze podatku leśnego w danym roku. Podkreślić należy, że opłatę roczną z tytułu użytkowania na cele nieleśne gruntów wyłączonych z produkcji, w wysokości 10% należności, uiszcza się w razie trwałego wyłączenia – przez lat 10, a w przypadku nietrwałego wyłączenia – przez okres tego wyłączenia, nie dłużej jednak niż przez 20 lat od chwili wyłączenia tych gruntów z produkcji.

Zauważyć należy, że NSA w uchwale z 3 lutego 1997 r. „[w]skazał, iż na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, organ administracji państwowej może zezwolić na wyłączenie z produkcji rolniczej pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne takiej powierzchni gruntów rolnych przeznaczonych na cele nierolnicze, na której zgodnie z projektem zagospodarowania terenu, stanowiącym załącznik do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nastąpi rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowania gruntu”⁷. Z uzasadnienia uchwały wynika, że zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej powinno obejmować tylko taką powierzchnię działki budowlanej, jaką w projekcie zagospodarowania terenu przeznaczono pod inwestycję i towarzyszącą jej infrastrukturę. NSA wskazał, że „[s]koro w myśl przepisów cytowanej ustawy należność

⁶ Wyrok WSA w Białymstoku z 23 II 2023 r., sygn. akt II SA/Bk 887/22, LEX nr 3504165. Zob. również: J. Królikowski, *WSA o urzędniczej nadgorliwości przy wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej*, *geoforum.pl*, 20 III 2023, <https://geoforum.pl/news/33651/wsa-o-urzedniczej-nadgorliwosci-przy-wylaczaniu-gruntow-z-produkcji-rolnej> (dostęp: 25 V 2024).

⁷ Uchwała NSA z 3 II 1997 r., OSP 13/96, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1997, nr 3, poz. 105.

i opłaty roczne są naliczane od gruntów faktycznie wyłączanych z produkcji, a więc tylko od tych gruntów, na których rozpoczęto inne niż rolnicze lub leśne ich użytkowanie, to tym samym zezwolenie na wyłączenie gruntów rolnych lub leśnych na działce budowlanej powinno obejmować tylko taką powierzchnię, na jakiej zaplanowano rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne wykorzystania gruntów [...]. NSA uznał, iż wykładnia taka jest zgodna z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy, który stanowi, iż ochrona gruntów rolnych i leśnych polega przede wszystkim na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolne i nieleśne, a wydawanie zezwoleń na wyłączenie z produkcji także i takiej powierzchni gruntu rolnego lub leśnego, która nie jest niezbędna na potrzeby nierolne i nieleśne, stanowiłoby działanie wymierzone przeciwko celom określonym w omawianej ustawie⁸. Stanowisko takie zajął także Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyrokach z 6 lutego 2007 r.⁹ oraz z 12 lutego 2007 r.¹⁰, w których wskazano, „[i]ż zezwolenie na wyłączenie gruntów na działce budowlanej powinno obejmować tylko taką powierzchnię, na jakiej w projekcie zagospodarowania terenu, stanowiącym załącznik do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zaplanowano rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne wykorzystanie gruntów, a zatem od powierzchni pod inwestycją i towarzyszącą jej infrastrukturą, a strona może domagać się wyłączenia z produkcji leśnej jedynie takiej powierzchni gruntu, jaka jest niezbędna na cele zaplanowanej i ściśle określonej budowy”.

Powyższe stwierdzenie jest niezmiernie istotne w kontekście art. 12 u.o.g.r.l., który przewiduje obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowego odszkodowania. Nie dotyczy on jednak wyłączenia gruntów z produkcji leśnej na cele budownictwa mieszkaniowego: (1) do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego, (2) do 0,02 ha, na każdy lokal mieszkalny, w przypadku budynku wielorodzinnego.

Do wyłączenia gruntów z produkcji leśnej może też dojść na skutek faktycznej zmiany przeznaczenia gruntu leśnego bez uzyskania wymaganej zgody. Dotyczyć to może zarówno gruntów, które w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie zostały przeznaczone na cele nieleśne, jak i takich, co do których w planie znajdują

⁸ Ibidem.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 6 II 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2355/06, LEX nr 319163.

¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 12 II 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2354/06, LEX nr 314387.

się postanowienia dotyczące zmiany przeznaczenia na cele nieleśne. W przypadku zaistnienia takich sytuacji zastosowanie znajdują przepisy art. 28 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l.

2. Sankcje z art. 28 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Przepis art. 28 ust. 1 u.o.g.r.l. przewiduje, że w razie stwierdzenia, że grunty zostały wyłączone z produkcji niezgodnie z przepisami niniejszej ustawy, sprawcy wyłączenia ustala się opłatę w wysokości dwukrotnej należności. Natomiast art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. określa, że w razie stwierdzenia, że grunty przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze lub nieleśne zostały wyłączone z produkcji bez decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 1 i ust. 2, decyzję taką wydaje się z urzędu, podwyższając jednocześnie wysokość należności o 10%.

Przepisy art. 28 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l. mają odmienne brzmienie i dotyczą odmiennych sytuacji prawnych i faktycznych. Przepis art. 28 ust. 1 u.o.g.r.l. ma zastosowanie wówczas, gdy do wyłączenia gruntu leśnego z produkcji doszło niezgodnie z przepisami ustawy. Określenie „niezgodny” oznacza według *Słownika języka polskiego PWN* m.in. ‘będący wynikiem braku zgody’, ‘będący w sprzeczności z czymś’¹¹. Z kolei art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. dotyczy sytuacji, w której grunt leśny został wyłączony z produkcji na mocy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wobec czego wyłączenie jest zgodne z art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l., ale faktyczne wyłączenie nie zostało zgłoszone właściwemu organowi.

Ustawodawca celowo przewidział dwie różne sytuacje prawne, co do których należy postępować inaczej. Ogólnie przyjętą zasadą polskiego porządku prawnego jest domniemanie racjonalności prawodawcy. Szczególnym przejawem tego założenia jest zakaz dokonywania wykładni *per non est*, z którego wynika, iż nie interpretuje się przepisów prawnych tak, jakby pewne ich fragmenty były zbędne¹². Gdyby rzeczywiście ustawodawcy konstruującemu treść art. 28 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l. przyświecał inny cel, to na etapie uchwalania ustawy doprowadziłby do

¹¹ Zob. hasło *niezgodny*, *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/niezgodnie.html> (dostęp: 25 V 2024).

¹² Wyrok NSA z 10 XII 2013 r., sygn. akt II FSK 22/12, <https://lexlege.pl/orzeczenie/104258/ii-fsk-22-12-wyrok-naczelnny-sad-administracyjny/> (dostęp: 25 V 2024).

wyeliminowania błędu, jak to uczynił w 1995 r. wobec treści art. 28 ust. 4. Pierwotne brzmienie przedostatniego zdania tego przepisu było następujące: „Do ustalenia wysokości opłaty rocznej za zdegradowanie gruntów stosuje się wartości wymienione: (1) w art. 12 ust. 7 w odniesieniu do gruntów rolnych klas I–IV; 2) **w art. 11 ust. 12 lub 15 odpowiednio** [podkr. – A.T.] w odniesieniu do gruntów leśnych”. W drodze poprawki o charakterze legislacyjnym – „w art. 11 ust. 12 lub 15 odpowiednio” **zastąpiono „art. 12 ust. 11”**¹³. Ustawodawca miał też możliwość dokonania zmiany przepisów 28 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l. w tym roku podczas zmiany ustawy i uchwalenia tekstu jednolitego pod naporem zmiany poglądów orzecznictwa, czego jednak nie uczynił.

Dlatego też sankcje przewidziane w obu powołanych przepisach różnią się diametralnie. Przyjąć należy, że „[w]yłączenie gruntów rolnych lub leśnych z produkcji niezgodnie z przepisami prawa, o którym mowa w art. 28 ust. 1 OchrGruntU, dotyczy sytuacji, gdy m.p.z.p. nie przewiduje przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. W takiej sytuacji nie wydaje się decyzji zezwalającej na wyłączenie, o której mowa w art. 11 ust. 1 OchrGruntU, a jedynie w formie sankcji dla sprawcy takiego wyłączenia ustala się w drodze decyzji opłatę w wysokości dwukrotnej należności”¹⁴. Zgodzić też należy się z poglądem, że „[w]ykładnia literalna tego przepisu mogłaby prowadzić do wniosku, że mimo nałożenia opłaty w wysokości dwukrotnej należności zastosowanie znajdzie równocześnie reżim art. 11. Trzeba jednak pamiętać, że w świetle orzecznictwa do opłaty z art. 28 ust. 1 nie znajdzie zastosowania pomniejszenie z art. 12 ust. 6”¹⁵.

Przepis art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. zawiera wprost odesłanie do art. 11 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l., nakazując wydać z urzędu decyzję o zezwoleniu na wyłączenie gruntu leśnego z produkcji, określając jednocześnie, że wysokość należności należy podwyższyć o 10%, co z kolei wskazuje, że do określenia należności ma zastosowanie art. 12 tejże ustawy ze wszystkimi jej konsekwencjami. Z treści przytoczonego przepisu jednoznacznie wynika, że możliwość następczej legalizacji samowolnego wyłączenia gruntu z produkcji, w drodze decyzji zezwalającej (wydanej w tym wypadku z urzędu), jest dopuszczalna tylko w stosunku do

¹³ Sprawozdanie Stenograficzne z 42. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 1–4 II 1995 r., www.sejm.gov.pl (dostęp: 2 II 2024).

¹⁴ J. Bieluk, *Art. 28*, w: J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Legalis 2015.

¹⁵ B. Zydel, *Ochrona gruntów rolnych*, Warszawa 2019, s. 60.

gruntów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze lub nieleśne, które zostały wyłączone z produkcji bez decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 1 i ust. 2. Samowolne wyłączenie z produkcji jest w tym przypadku sanowane obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Nie oznacza to, że przepis art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. należy interpretować łącznie z art. 28 ust. 1 u.o.g.r.l. Przepisy te, nazywane sankcyjnymi, regulują dwie odrębne sytuacje prawne – pierwszą, w której dochodzi nie do legalizacji, ale do wydania decyzji o ustaleniu opłaty w wysokości dwukrotnej należności, oraz drugą – w której tereny zostały przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na nieleśne, a tym samym z mocy prawa zostały wyłączone z produkcji leśnej, co oznacza konieczność wydania decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 1 i ust. 2, w której sankcją jest podwyższenie należności o 10%.

Nie można dokonywać interpretacji obu przepisów ustawy łącznie pomimo nazywania ich sankcyjnymi, gdyż mają one zupełnie inny charakter i inny cel. To, że znajdują się w innych częściach ustawy niż art. 11, nie daje żadnej podstawy do twierdzenia, że w przypadku stosowania art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. nie można stosować art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l. Przepis art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. nakazuje stosowanie art. 11 ust. 1 i ust. 2. Z kolei ustalenie należności następuje zgodnie z art. 12 tejże ustawy, do którego wprost art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. nie nawiązuje. Nie można jednak wydać decyzji, stosując art. 11 ust. 1 i ust. 2 bez zastosowania art. 12.

W literaturze już dawno zwrócono uwagę, że interesującą i poprawną wykładnię art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. przedstawił NSA w wyroku z 25 stycznia 2008 r.¹⁶, który stanął na stanowisku, „[ż]e art. 28 ust. 2 ustawy jest normą szczególną, a zatem nie jest możliwa jej interpretacja rozszerzająca. Przepis ten w żaden sposób nie wyłącza stosowania art. 12 (w tym ust. 6), jako że bez zastosowania ust. 7 i następnych nie byłoby możliwe obliczenie wysokości należności, a następnie obliczenie opłaty stosownie do ust. 1 art. 28, czy też podwyższenie wysokości należności o 10%. Skoro więc art. 28 nie wyłącza wyraźnie stosowania do sytuacji

¹⁶ Sygn. akt II SA/Kr 1029/07, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1ACAA555D2> (dostęp: 2 II 2024). Podobnie: wyrok NSA z 18 VI 2008 r., sygn. akt II OSK 674/07, Legalis nr 121695; wyrok WSA w Warszawie z 29 IX 2010 r., sygn. akt IV SA/WA 1226/10, Legalis nr 279197; wyrok WSA w Warszawie z 28 II 2011 r., sygn. akt IV SA/WA 2297/10, Legalis nr 355181; wyrok NSA z 5 I 2012 r., sygn. akt II OSK 1843/10, ONSAiWSA 2013, nr 3, poz. 50; wyrok WSA w Krakowie z 2 II 2012 r., sygn. akt II SA/KR 1558/11, Legalis nr 865943.

w nich opisanych, nie można przyjmować, iż dodatkową sankcją za samodzielne wyłączenie gruntów z produkcji jest również wyłączenie stosowania art. 12 ust. 6 u.o.g., tj. pomniejszenia należności o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami w dniu faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji¹⁷.

W doktrynie przyjmuje się, że „[w]yłączenie z produkcji, o którym stanowi art. 28 ust. 2 OchrGruntU, jest postępowaniem legalizacyjnym, które obejmuje swoim zakresem sytuację faktyczną, gdy m.p.z.p. przewiduje przeznaczenie gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne. [...] Właściwy organ, działając z urzędu, wydaje wówczas decyzję zezwalającą na wyłączenie gruntów z produkcji, podwyższając jednocześnie wysokość należności o 10% w stosunku do należności wynikającej z decyzji wydawanych na wniosek w trybie art. 11 ust. 1 OchrGruntU. Legalizacja ta jednak jest dopuszczalna wyłącznie wtedy, gdy grunty są przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze lub nieleśne. W przeciwnym razie nie jest możliwe ich wyłączenie z produkcji i organ nakłada wyłącznie obowiązek pieniężny na sprawcę takiego wyłączenia (art. 28 ust. 1 OchrGruntU)”¹⁸.

Orzeczenia sądów administracyjnych znajdujące zastosowanie do art. 28 ust. 1 u.o.g.r.l. wyraźnie wskazują, że przepis ten ma zastosowanie w sytuacji, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie obejmuje danej nieruchomości¹⁹ albo nie przewiduje zmiany przeznaczenia gruntu²⁰, albo jest dopiero procedowany²¹. Nie ma zatem mowy o jakiegokolwiek legalizacji stanu wyłączenia z produkcji.

Interpretacja art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. w ostatnich czasach ulega zmianom. Obecnie sądy administracyjne uznają, że „[s]koro art. 28 ust. 2 ustawy wprost odsyła do decyzji wskazanej w art. 11 ust. 1 i 2, to przy uwzględnieniu wskazanego celu ustawy oznacza, że na równi z całkowitym brakiem decyzji o wyłączeniu uznawać należy także

¹⁷ Za: A. Zieliński, *Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawie odrolnienia gruntów*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5, s. 507.

¹⁸ J. Bieluk, op. cit.

¹⁹ Tak: wyrok WSA w Bydgoszczy z 11 VI 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 213/13, LEX nr 1351470.

²⁰ Tak: wyrok WSA w Gdańsku z 9 XII 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 893/21, LEX nr 3288600.

²¹ Tak: wyrok WSA w Poznaniu z 16 II 2023 r., sygn. akt II SA/Po 815/22, LEX nr 3501852.

taką sytuację, w której wyłączenie gruntu na cele nierolnicze odbywa się z istotnym naruszeniem konkretnych postanowień takiej decyzji. [...] Zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy jest uwarunkowane brakiem pozostawania w obrocie prawnym decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji, co należy rozumieć jako: 1. brak wydania jakiegokolwiek decyzji zezwalającej lub 2. wyłączenie z produkcji gruntów niezgodnie z decyzją zezwalającą. Obie sytuacje zachodzą w przypadku, w którym grunty zostały wyłączone z produkcji «bez decyzji», tzn. w sytuacji, w której nie obowiązywała norma konkretna i indywidualna zezwalająca na wyłączenie z produkcji określonych gruntów w sprecyzowany sposób²².

WSA w Krakowie w wyroku z 9 marca 2021 r. uznał, że „[p]rzepis art. 28 ust. 2 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie stanowi samodzielnej regulacji, ale należy go odczytywać łącznie z przepisem zamieszczonym w art. 28 ust. 1 tejże ustawy. Prawidłowa wykładnia tego przepisu jest taka, iż dotyczy on szczególnej sytuacji, kiedy doszło do faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolnej, bez decyzji zezwalającej na wyłączenie, ale grunt ten w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczony jest na cele nierolnicze lub nieleśne. W tej sytuacji ustawodawca, nie zmieniając adresata, wobec którego kieruje sankcją, a którym jest sprawca wyłączenia, nakazuje wydać decyzję zezwalającą na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej oraz nakłada obowiązek uiszczenia opłaty rocznej podwyższonej o 10%²³.

W literaturze spotkać też można stanowisko, zgodnie z którym „[n]a podstawie art. 28 ust. 2 u.o.g.r.i.l., zastosowanie zarówno art. 12 ust. 6, jak i art. 12a pozbawione jest jakichkolwiek podstaw i prowadzi do naruszenia prawa. Regulacje te powinny być stosowane wyłącznie do działań zgodnych z prawem²⁴.

W tym miejscu postawić należy pytanie o zasadność tych zmian oraz ich uzasadnienie. Podkreślić trzeba, że treść art. 28 ust. 2 u.o.g.r.i.l. nie uległa zmianie od 1995 r., a kontestowana anachroniczność przepisów nie może podważać prawidłowości wykładni przepisów, dopóki ustawa nie zostanie zmieniona albo znowelizowana.

²² Tak: NSA w wyroku z 27 V 2021 r., sygn. akt I OSK 183/21, LEX nr 3336582.

²³ Wyrok WSA w Krakowie z 9 III 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 2/21, LEX nr 3164156.

²⁴ B. Kasperek, *Konsekwencje prawne nielegalnego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej i leśnej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2018, nr 2, s. 20, LEX/el. Podobnie: E. Klat-Górska, B. Kasperek, *Glosa do wyroku NSA z 13 I 2017 r.*, sygn. akt II OSK 985/15, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 6, s. 90 i n.

NSA w wyroku z 16 marca 2017 r. przyjął, że w przypadku stwierdzenia, że grunty przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze zostały wyłączone z produkcji bez decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l., osobą, która winna uiścić należność i opłaty roczne, jest sprawca wyłączenia. Decyzja zezwalająca na wyłączenie jest w tym przypadku wydawana po faktycznym rozpoczęciu innego niż rolnicze użytkowania gruntu. Sankcją związaną z wyłączeniem gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze bez wymaganego zezwolenia jest podwyższenie wysokości należności o 10%. Podwyższona należność – jako jednorazowa opłata z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji – jest należnością w rozumieniu art. 4 pkt 12 u.o.g.r.l. Należy wobec tego stosować do niej przepisy dotyczące należności łącznie z art. 12 ust. 6. Zatem istnieje konieczność pomniejszenia należności podwyższonej o wartość wyłączonego gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji²⁵.

Z kolei NSA w wyroku z 2 września 2020 r. przyjął, „[ż]e należność, o której mowa w art. 28 ust. 2 ustawy, nie może być pomniejszana o wartość gruntu ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji, tak jak ma to miejsce w sytuacji uzyskania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji. Pomniejszenie należności o wartość gruntu jest rozwiązaniem przyjętym przez ustawodawcę dla sytuacji uregulowanych w art. 12 (a więc legalnych wyłączeń gruntów z produkcji) i stanowi ekstraordynaryjny «dodatek» do samej należności, tak jak takim szczególnym «dodatkiem» jest podwojenie należności, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, czy też zwiększenie opłaty o 10%, jak przewidziano w art. 28 ust. 2 ustawy”²⁶.

D. Danecka i W. Radecki stwierdzają, „[ż]e skoro przepis art. 28 komentowanej ustawy nie wyłącza wyraźnie stosowania do sytuacji w nim opisanych postanowienia art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l., nie można przyjmować, iż dodatkową sankcją za wyłączenie gruntów z produkcji bez wymaganej decyzji jest również wyłączenie stosowania przepisu, zgodnie z którym należność pomniejsza się o wartość gruntu, ustaloną według

²⁵ Wyrok NSA z 16 III 2017 r., sygn. akt II OSK 1816/15, LEX nr 2316605.

²⁶ Wyrok NSA z 2 IX 2020 r., sygn. akt II OSK 1039/20, LEX nr 3117105.

cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji²⁷.

Podkreślić przy tym należy, że prawodawca nie ograniczył stosowania sankcji przewidzianej w art. 28 ust. 1 u.o.g.r.l. jedynie do przypadków trwałego wyłączenia gruntu z produkcji leśnej (czy rolnej). Wyłączenie może mieć bowiem charakter zarówno trwały, jak i czasowy, z czym wiązać się może także ponoszenie tzw. opłat rocznych. Nie pozwala to uznać, jakoby wolą prawodawcy było stosownie sankcji w postaci podwyższonej należności jedynie, gdy dojdzie do trwałego wyłączenia gruntu z produkcji leśnej (lub rolnej)²⁸. Przesłanki wydania decyzji w sprawie czasowego wyłączenia gruntów z produkcji określa art. 8 u.o.g.r.l. i przeważnie dotyczy konieczności wyznaczania dróg albo wiąże się z funkcjonowaniem kopalni. „W myśl ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie stanowiłoby wyłączenia z produkcji jedynie takie rodzajowe składowanie na terenach gruntów leśnych, które nie uniemożliwiałoby równocześnie prowadzenia produkcji leśnej. Wyjątkiem, gdy chodzi o przypadki składowania, byłoby złożenie drewna, które nawet gdyby wykluczało możliwość realizacji upraw leśnych nie stanowi o wyłączeniu gruntu z produkcji leśnej (art. 3 pkt 2 ustawy o lasach w zw. z art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy)”²⁹.

Warto także dodać, że w przypadku decyzji wydawanych przez dyrektorów parków narodowych także stosowano zasadę pozwalającą na pomniejszenie należności z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji leśnej o wartość gruntu leśnego ustaloną według cen rynkowych w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji leśnej³⁰.

Nie można tu przyjąć, żeby art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. wyłączał stosowanie art. 12 ust. 6. Nie wynika to bowiem z przepisów ani z celów ustawodawcy, kiedy przepisy te podlegały uchwaleniu. Badania dotyczące praktyki stosowanej w regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych, np. w: Pile, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu, Krakowie, Katowicach, Toruniu, Łodzi, Lublinie, wskazują właśnie na taką interpretację. We wszystkich tych

²⁷ D. Danecka, W. Radecki, *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, LEX/el. 2021.

²⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z 9 IV 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1812/13, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8E439D4796> (dostęp: 21 VII 2024).

²⁹ Wyrok NSA z 26 V 2014 r., sygn. akt II OSK 2261/14, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AC2BD2D6DE> (dostęp: 21 VII 2024).

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 4 XI 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 1328/11, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/402B6845BA> (dostęp: 21 VII 2024).

regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych znajduje zastosowanie art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l., w sytuacji wydawania decyzji w oparciu o art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. Do wyjątków należą jedynie dyrekcje w Gdańsku, Białymstoku i Olsztynie, w których art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l. nie stosuje się do opisanej powyżej legalizacji³¹.

Uznać też należy, że z powołanych przepisów ustawy nie sposób wywieść, „[i]ż przedawnienie opłaty jednorazowej z tytułu wyłączenia omawianego gruntu z produkcji rolnej czyni niemożliwym ustalenie opłat rocznych z tego tytułu. Oczywiście jest, że ewentualne przedawnienie jednorazowej opłaty z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji nie prowadzi do wygaśnięcia obowiązku uiszczania opłat rocznych. Zobowiązania te mają bowiem charakter odrębny w tym sensie, że ustawa nie wyłącza możliwości ustalenia opłat rocznych z tytułu trwałego wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolnej w przypadku wygaśnięcia obowiązku uiszczenia opłaty jednorazowej z tego samego tytułu”³².

Podsumowanie

Dopóki nie zmieni się treść art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. albo nie zostanie podjęta uchwała 7 sędziów NSA, to jedyną prawidłową wykładnią jest wykładnia nakładająca na organ obowiązek stosowania z urzędu art. 12 ust. 6 u.o.g.r.l. w decyzji o wyłączeniu z produkcji leśnej w przypadku stosowania art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. Warunkiem tego jest obowiązywanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzeni, w którym dany teren został przeznaczony pod produkcję nieleśną. Co więcej, pamiętać też należy, że w razie wątpliwości co do treści normy prawnej organ winien stosować art. 7a Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³³. Skoro art. 28 ust. 2 u.o.g.r.l. może wzbudzać wątpliwości co do stosowania art. 12. ust. 6 u.o.g.r.l., to obowiązkiem organu jest kierować się treścią art. 7a k.p.a.

³¹ Badania prowadzone przez Autorkę w drodze rozmów telefonicznych.

³² Wyrok WSA w Lublinie z 13 III 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 178/18, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E27D5EC23E> (dostęp: 25 V 2024).

³³ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 572, dalej „k.p.a.”.

BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J., *Art. 28*, w: J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Legalis 2015.
- Danecka D., Radecki W., *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, LEX/el. 2021.
- Derucka I., *Grunty rolne i leśne w procedurze planistycznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8, s. 87–104.
- Kasperek B., *Konsekwencje prawne nielegalnego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej i leśnej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2018, nr 2, s. 20, LEX/el.
- Klat-Górska E., Kasperek B., *Glosa do wyroku NSA z 13 I 2017 r., sygn. akt II OSK 985/15*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 6, s. 84–94.
- Zieliński A., *Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawie odrolnienia gruntów*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5, s. 497–510.
- Zydel B., *Ochrona gruntów rolnych*, Warszawa 2019.